

Acorrentando Gúlliver: a atuação dos BRICS nas negociações sobre agricultura da Rodada Doha da OMC

Fettering Gulliver: the Role of BRICS on the Agriculture Negotiations in the Doha Round of WTO

Jonatas Luis **Pabis***

SUMARIO: I. *Introdução*. II. *Do acrônimo ao agrupamento: os BRICS no sistema internacional*. III. *A agenda comercial dos BRICS: uma estratégia possível?* IV. *Os BRICS e a Rodada Doha da OMC: a agenda agrícola*. V. *Participação dos BRICS nas negociações de agricultura da Rodada Doha da OMC*. VI. *Considerações finais*. VII. *Referências bibliográficas*.

* Pós-graduado em História Contemporânea e Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atuou em assessoria governamental e empresarial na Secretaria de Indústria, Comércio e Assuntos do Mercosul do Estado do Paraná (SEIM/PR) e no Centro Internacional de Negócios da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (CIN/FIEP).

Artículo recibido el 8 de julio de 2014
Aprobado para publicación el 24 de septiembre de 2014

RESUMO: O agrupamento de um conjunto de economias emergentes, proposto por Jim O'Neill, sob a sigla BRIC, e, posteriormente, transformado em BRICS —Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul—, representou mais do que uma especulação econômica. A proposta serviu de inspiração para esforços diplomáticos e iniciativas comerciais. Compreender a dinâmica da inserção comercial dos BRICS e sua atuação na OMC é fundamental para analisar o potencial de cooperação e conflito na agenda econômica do grupo. Este artigo tem por objetivo analisar a atuação dos países membros do BRICS nas negociações da Rodada Doha da OMC, que se deu por meio do G20 comercial, com destaque para o tema da agricultura.

Palavras-chaves: BRICS, Organização Mundial do Comércio, Rodada Doha, Negociações sobre agricultura.

ABSTRACT: The grouping of emerging economies, proposed by Jim O'Neill, under the acronym BRIC, and subsequently transformed into BRICS —Brazil, Russia, India, China and South Africa— accounted for more than a methodology of economic analysis. The proposal has inspired diplomatic efforts and business initiatives. Understanding the dynamics of trade integration of the BRICS and its action in the WTO is thus crucial to analyze the potential of cooperation and conflict in the economic agenda of the group. This article aims to analyze the performance of members of the BRICS countries in the Doha Round of the WTO, which occurred through G20, highlighting the theme of agriculture.

Key words: BRICS Countries, World Trade Organization, Doha Round, Negotiation on agriculture.

RÉSUMÉ: Le regroupement des pays émergents sous l'acronyme BRIC, proposé par Jim O'Neill, et en suite transformée en BRICS —Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud— a représenté plus que spéculation économique. La proposition a inspiré les efforts diplomatiques et les initiatives d'affaires. Comprendre la dynamique de l'intégration commerciale des pays du BRICS et son action à l'OMC est essentiel pour analyser le potentiel de coopération et de conflit dans le programme économique du groupe. Cet article vise à analyser la performance des membres des BRICS dans le Cycle de Doha de l'OMC, qui a eu lieu par le G20 commercial, axé sur le thème de l'agriculture.

Mots-clés: BRICS, Organisation Mondiale du Commerce, Cycle de Doha, Négotiation sur l'agriculture.

I. INTRODUÇÃO

A análise atual das relações internacionais confirma que o BRICS —formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul— representa muito mais do que um jogo fonético de letras para indicar países emergentes com expressivas taxas de crescimento. O acrônimo criado por Jim O'Neill foi transformado em motivação de esforços diplomáticos e iniciativas comerciais. Gradualmente, tornou-se objeto de análise, despertando interesse não apenas acadêmico, mas também no âmbito da política internacional.

A crise financeira do final da década de 2000 abalou a posição dos Estados Unidos e da União Europeia como líderes econômicos e facilitou o surgimento de novos atores internacionais. Essa nova realidade se reflete na necessidade de incluir novos membros nos foros tradicionais de decisão para adequar a arquitetura institucional às novas condicionantes econômicas e políticas.

Nessa perspectiva de reequilíbrio de forças e reconfiguração da ordem internacional, o processo de formação de coalizões tem se destacado, sobretudo, nas negociações econômicas e comerciais. A existência de uma rodada de negociações, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), justamente com foco nos desafios temáticos sobre comércio internacional e desenvolvimento, reforça o papel das alianças Sul-Sul, que, na prática, se consubstanciaram na coalizão do G-20 comercial.

No caso do BRICS, se o impacto da sua atuação é certo, a sua identidade não se assenta em critérios óbvios de semelhança ou afinidade nem os objetivos têm contornos nítidos. Ainda há pouco conhecimento quanto à possibilidade de atuação conjunta e à identificação de interesses comuns que possam motivar convergência de posições negociadoras em foros multilaterais. Entre os membros, há diferenças no grau de dependência do comércio exterior e na participação em organismos internacionais, seja nas posições no G-20 financeiro ou no âmbito da OMC.

A OMC oferece uma ótima oportunidade de pesquisa sobre o papel dos integrantes do BRICS como atores internacionais, uma vez que o regime multilateral de comércio tornou-se central às demandas dos países em desenvolvimento, sobretudo, nas questões relativas à agricultura. Esses fô-

runs facilitam a atuação dos emergentes no estabelecimento de regras e de procedimentos que atendam aos seus interesses e reduzem os constrangimentos impostos pelos mais fortes.

Além disso, o estudo da evolução das negociações da Rodada Doha permite a análise de uma concertação histórica destes países, pois, enquanto o mundo pensava o BRICS ainda como portfólio de investimentos de risco, quatro de seus integrantes já iniciavam um intenso exercício de articulação de interesses nas complexas discussões sobre comércio internacional.

África do Sul, Brasil e Índia são veteranos da OMC e parceiros de longa data. Com a acessão da China à organização em 2001 e da Rússia em 2012, todos os países do BRICS farão parte do regime multilateral de comércio. Isso apresenta desafios à OMC, pois são atores importantes e com realidades políticas e econômicas bem específicas, porém traz também maior legitimidade à organização e possibilidades de ampliar o escopo de cooperação entre eles em novas negociações, bem como a importância do multilateralismo em suas agendas de política comercial. Dessa forma, em alguns momentos, far-se-á referência apenas a quatro membros ou utilizar-se-á a denominação BICS em contraste com os BRICS, tendo em vista a ausência russa em boa parte das negociações.

Compreender a dinâmica da inserção comercial dos BRICS e sua atuação na OMC é, dessa forma, fundamental para analisar o potencial de cooperação e conflito na agenda econômica do grupo. Este trabalho discute a participação dos membros no regime multilateral de comércio, com ênfase nas negociações sobre agricultura da Rodada Doha, examinando suas principais propostas e posições.

Para isso, na primeira seção, apresenta-se os países membros e o histórico da formação do agrupamento e analisa-se a evolução do BRICS. A segunda traz uma análise do perfil comercial dos membros, suas relações com o Brasil e destaca os respectivos setores agrícolas. Na terceira parte, discute-se a atuação dos BRICS na OMC, a dificuldade na formatação da agenda agrícola e a posição de cada um deles nesse setor. Por fim, a quarta seção analisa as propostas e a evolução das negociações agrícolas na Rodada Doha, com ênfase nas propostas e interesses dos BRICS.

II. DO ACRÔNIMO AO AGRUPAMENTO: OS BRICS NO SISTEMA INTERNACIONAL

Em 2001, Jim O'Neill, do banco Goldman Sachs, analisou, no paper *Building Better Global Economic Brics*,¹ a existência de um novo grupo de países —integrado pelas quatro maiores economias emergentes: Brasil, Rússia, Índia e China— que poderia superar o poder econômico dos países do G7 (formado por Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, França, Itália, Alemanha e Japão)² até 2035. A proposta foi confirmada no estudo *Dreaming with Brics: the path to 2050* de Dominic Wilson e Roopa Purushothaman também do Goldman Sachs.³

Naquele momento, buscava-se analisar os fundamentos —*bricks*, ou tijolos— da futura economia mundial sem se preocupar com a interação recíproca entre os membros, o que existia de forma bastante tímida. A especulação econômica veio a impulsionar os governos desses países a transformá-la em grupo de articulação política que trata dos grandes desafios da governança global. O uso de uma classificação unificadora, no entanto, pode fazer com que similitudes indevidas entre os países sejam traçadas. Dessa forma, é interessante analisar o perfil de cada um deles, os avanços obtidos recentemente e as perspectivas e os desafios que terão no processo de concertação política.

1. As vozes da Reforma da Governança Global

Apesar de conformados dentro de um grupo, os cinco membros do BRICS são países absolutamente distintos entre si: apresentam história, contexto regional e desafios de política externa e interna completamente diferentes. No plano demográfico, trata-se dos dois países mais populosos (China com 1,3 bilhões de habitantes e Índia com 1,1 bilhões), dois de grandes po-

¹ O'Neill, Jim, *Building better global economic BRICs*. Global economics paper, n. 66, 30 Nov. 2001.

² Embora a Rússia tenha sido incluída na sigla BRIC, ela já era comumente convidada a participar das reuniões do G7, que passou, oficialmente, a ser chamar G8

³ Lawson, S. e Purushothamal, R., *Dreaming with BRICS: the path to 2050*. CEO confidential, n. 12, Outubro. 2003.

pulações (Brasil com 189 milhões e Rússia com 142 milhões) e outro de população média (África do Sul com 51 milhões).

Todos possuem vasto território – dos 17 milhões de km² da Rússia aos 1,22 milhões de km² da África do Sul e diferem entre si nos recursos naturais disponíveis. A China tem crescido duas vezes mais do que a média mundial e um terço a mais do que os emergentes. A renda per capita chinesa é também a que mais aumentou, seguida da Rússia. O Brasil é o país que apresenta os melhores índices de qualidade de vida e PIB per capita, apesar da desigualdade. A tabela abaixo revela um comparativo entre os países:

Tabela 1. Comparativo dos dados geoeconômicos dos BRICS

País	População (milhões)	Território (milhões/km)	PIB US\$ trilhões	PIB/per capita US\$	Crescimento (Ano 2011)
Brasil	192	8,5	2,49	12.676	2,7%
Rússia	143	17,1	2,02	13.335	4,3%
Índia	1.241	3,3	1,49	1.523	7,7%
China	1.344	9,6	8,22	5.434	9,2%
África do Sul	51	1,2	0,408	7.951	3,4%

Fonte: Fundo Monetário Internacional, *World Economic Outlook Database*, abril, 2013.

A China é uma das mais antigas civilizações da história. Depois de sofrer grande usurpação ocidental, a Revolução de 1949 aproximou-a do mundo socialista e, posteriormente, do terceiro mundo. O país adotou certo isolamento internacional até que uma combinação exitosa de autoritarismo político com abertura econômica tornou-o exemplo único de grande crescimento com transformações estruturais de grande impacto social. A China possui bomba atômica e é um dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Visando ao status de grande potência, tem desempenhado uma política externa em busca de matérias-primas e recursos energéticos para manter seu crescimento sustentado.

A Índia é uma “invenção” do Império britânico na medida em que sua unidade cultural só foi estabelecida diante das invasões estrangeiras. A maior democracia do mundo apresenta uma enorme diversidade étnica, cultural, linguística e religiosa, que se reflete no histórico conflito com o vizinho Paquistão. Apesar de uma atuação diplomática pautada pelo neutralismo, o contexto de rivalidade incentivou a busca do artefato nuclear, alcançado em 1974. É, atualmente, o Estado mais poderoso da Ásia meridional. Tende

a dominar com maior competência os serviços eletrônicos, porém ainda tem de absorver, na moderna agricultura, centenas de milhões de camponeses empobrecidos que praticam um modo de produção rudimentar.

A Rússia é um país antigo, com tradições culturais que a identificam como unidade cultural e linguística desde a alta Idade Média. O país se estendeu imperialmente ao longo dos séculos XVIII a XX, quando apresentou ao mundo um novo sistema de produção e organização da sociedade. Privada de territórios, recursos naturais e humanos, a Rússia ainda está distante da relevância estratégica e política que deteve no passado. Ela depende de recursos finitos e de uma população declinante. As estatísticas da era socialista são pouco confiáveis para uma análise do seu desempenho no século XX, quando sofreu a destruição de duas guerras e o stalinismo. É detentora de grande arsenal nuclear e capacidade de projeção militar.

O Brasil é o caso típico de criação colonial, inserido no sistema capitalista como entreposto comercial de uma potência europeia, e onde o Estado unificado surgiu antes de uma economia integrada nacionalmente. A esse Estado coube a tarefa de induzir uma economia industrializada e relativamente moderna para os países em desenvolvimento. Ao contrário das primeiras potências, apresenta-se “satisfeito” geograficamente em um contexto regional, relativamente, estável. É o país mais desigual do planeta, mas apresenta qualidade de vida bem superior à da Índia e da China. Pode ainda beneficiar-se do bônus demográfico, mas enfrenta grande desafio de qualificação técnica e educacional da população, o que reduz bastante os ganhos de produtividade.

A África do Sul fez parte do Império britânico até 1910. No século XX, foi um dos países mais isolados da comunidade internacional e sua política externa esteve vinculada a defesa do regime do *apartheid*. Finalmente, em 1994, surge uma nova África do Sul, formalmente liberta, todavia em luta contra seu terrível legado político, econômico e social. Ao contrário de outras potências emergentes, a África do Sul não conta com grande território, grande população ou poder militar. Sua capacidade de atuação se concentra no âmbito regional e continental.

Para cada um dos países, o comércio internacional tem representado prioridade diferente em seus modelos de crescimento. Para a China, ele tem sido elemento central da política econômica baseada no capitalismo com forte presença do Estado. Brasil, Índia e África do Sul priorizaram o mercado interno com expansão da demanda e controle da inflação. En-

quanto a Índia deu prioridade para a exportação de serviços, porém ainda pratica forte protecionismo agrícola; o Brasil vem transformando a produção agrícola em pólo exportador. A Rússia, saindo da experiência socialista, deseja reduzir a dependência de atividades ligadas a produtos energéticos, como petróleo e gás.

Brasil, Índia e África do Sul estiveram entre as 23 partes contratantes do antigo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que entrou em vigor em 1948. A China retirou-se das negociações após a Revolução de 1949 e retornou só em 2001, após 14 anos de negociações. A Rússia, depois de quase duas décadas de negociação, finalmente concluiu seu processo de acesso à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2012. Com essa adesão, todos os BRICS são membros da OMC. A atuação desses países revela especificidades próprias e prioridades de suas políticas de comércio internacional.

2. *Do Goldam Sachs a Durban: a evolução da agenda*

O primeiro encontro para discutir a viabilidade de uma articulação política entre os BRIC — a qual se daria por conferências a partir de 2008 — ocorreu em 23 de setembro de 2006 por ocasião da LXI Sessão da Assembleia Geral da ONU em Nova York. Naquele momento, o grupo era formado por quatro países, pois não contava com a participação sul-africana.

Em 16 de maio de 2008, ocorreu o primeiro encontro formal dos ministros de relações exteriores dos BRIC em Ecaterimburgo, na Rússia. A declaração conjunta estabeleceu as bases de uma agenda de articulação política. Os países afirmaram que “a cooperação Sul-Sul é elemento importante dos esforços internacionais no campo do desenvolvimento”⁴ e mantiveram o compromisso de cooperar com o G8 e com os demais parceiros tradicionais. Expressaram também o apreço pela ONU, por um papel mais proeminente a ser desempenhado por Brasil e Índia no Conselho de Segurança e reconheceram que a solução para a fome, para as doenças e para a sustentabilidade deve passar por um sistema econômico global mais justo.

⁴ Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Encontro dos Ministros de Relações Exteriores do BRICS*. Ecaterinburg, 16 de maio de 2008 (Comunicado Conjunto – Nota nº 245), em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-maisbric/documentos-e-mitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de-bric-ministerialcommunique/view>. Acesso em 20 de janeiro de 2013.

Em junho de 2009, os BRICs lançaram a Declaração Conjunta sobre Segurança Alimentar, na qual explicitaram a preocupação com a produção sustentável e cooperação técnica na área. A Declaração Conjunta dos Ministros de Agricultura, de 26 de março de 2010, deu continuidade às iniciativas e estabeleceu a criação de um sistema de informação dos integrantes dos BRIC em agricultura e o melhoramento da cooperação.

Novamente em Ecaterimburgo, em 16 de junho, ocorreu a I Cúpula de Chefes de Estado e de Governo dos BRICs. Além dos pontos acordados no encontro dos ministros, reiterou-se o papel do G-20 como instância responsável por lidar com a crise financeira e a importância do comércio internacional e dos investimentos externos diretos para a recuperação econômica mundial. Os líderes conclamaram, também, por processos de decisões e de implementação mais democráticos e transparentes nas organizações financeiras globais.

A II Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo ocorreu em Brasília, em 15 de abril de 2010. Na Declaração Conjunta, os líderes ressaltaram a importância do sistema multilateral de comércio, consubstanciado na OMC, e concordaram na necessidade de uma solução global e equilibrada das negociações comerciais multilaterais da Rodada Doha, de forma a que se cumpra o seu mandato como rodada do desenvolvimento.⁵ Nessa cúpula, os integrantes do BRIC assinaram um memorando de cooperação entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o China Development Bank Corporation (CDB), o Export-Import Bank of India (Exim Bank) e o State Corporation Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vnesheconombank).

A III Cúpula de Chefes de Estado e Governo ocorreu em Sanya, na China, em 14 de abril de 2011, e foi marcada pela adesão da África do Sul ao grupo. O papel dos países emergentes na crise econômica global e do G20 (financeiro) e a reformulação do sistema financeiro internacional ganharam destaque; além disso, um plano de ação para reforçar a cooperação já existente em variados ramos foi definido. Por ocasião da escolha do novo diretor-geral do FMI, os BRICS manifestaram sua insatisfação quanto ao método de escolha. O grupo também expressou o desejo de cooperar na

⁵ Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração conjunta: II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo (BRIC)*. Brasília, 15 abr. 2010, em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentosemitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-ii-cupula-ric/view>. Acesso em 20 de janeiro de 2013.

área de saúde e a preocupação com os acontecimentos no Oriente Médio e no norte da África.

Na VIII Conferência Ministerial da OMC, em 14 de dezembro de 2011, os BRICS destacaram, na Declaração de Ministros de Relações Exteriores e de Comércio, a necessidade de aperfeiçoar as regras e a estrutura da OMC, de modo a atender as preocupações e os interesses dos países em desenvolvimento e de coibir práticas protecionistas. Reafirmaram a disposição para concluir a Rodada Doha com base nas minutas de modalidades dos textos de dezembro de 2008, considerando-os como um “equilíbrio delicado das concessões mútuas alcançadas durante os últimos dez anos”. Por fim, congratularam a adesão da Rússia à organização, “um passo fundamental para fazer da OMC ainda mais representativa e legítima e fortalecer ainda mais o sistema multilateral de comércio”.⁶

Nova Delhi, na Índia, sediou a IV Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo em março de 2012. Na declaração, afirmou-se os esforços na Rodada Doha com a centralidade do desenvolvimento e mantendo o arcabouço geral do empreendimento único (*single undertaking*). Os líderes repudiaram “iniciativas plurilaterais contrárias aos princípios fundamentais da transparência, da inclusão e do multilateralismo”. Concordaram também em mobilizar sinergias para ampliar os fluxos de comércio e investimento entre os países. Além disso, ratificaram as iniciativas da segunda reunião de Ministros do Comércio dos países do BRICS realizada em Nova Delhi, em 28 de março de 2012.

A V Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo ocorreu em Durban, na África do Sul, em março de 2013. Na oportunidade, os países membros reafirmaram o “apoio a um sistema comercial multilateral, aberto, transparente e baseado em regras”⁷ e o compromisso com o mandato fundamental de Doha. Defenderam que “o próximo Diretor-Geral da OMC deveria ser um representante de um país em desenvolvimento” e demonstraram compromisso com o multilateralismo e com a melhoria da eficácia da OMC.

⁶ Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração de ministros de Comércio do BRICS*. Genebra, 14 dez. 2011 (Nota nº 489), em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-dos-ministros-de-comercio-dobrics-genebra-14-de-dezembro-de-2011>. Acesso em 20 de janeiro de 2013.

⁷ Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração conjunta: V Cúpula de Chefes de Estado e de Governo (BRIC)*. Durban, 27 de março de 2013 (Nota nº 94), em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013-declaracao-de-ethekwini>. Acesso em: 11 de maio de 2013.

A grande decisão do encontro foi o estabelecimento de um Banco de Desenvolvimento para a mobilização de recursos para projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável. Paralelamente à cúpula, ocorreu o Fórum Empresarial do BRICS e, no início do mês, ocorreria o Fórum Acadêmico do BRICS.

A síntese das atividades dos integrantes do BRICS demonstra que a articulação política vem crescendo e também se transformando em ações concretas em áreas específicas de atuação. A evolução da agenda vem multiplicando encontros de ministros de diferentes áreas e de altos funcionários de governo, o que mostra que a articulação está se espalhando por diversas áreas, como comércio, finanças, agricultura, saúde e cultura, além da política.

3. *Desafios e Perspectivas: o BRICS no sistema internacional*

A justificativa de O'Neill para a existência da sigla BRIC era o impacto dessas economias emergentes na economia mundial e sua capacidade de moldar o futuro de muitos outros países em desenvolvimento. A análise dos dados revelou que esses países vêm ganhando peso e importância no contexto global. Segundo as estimativas, os BRICs representarão, em poucos anos, um quinto da economia mundial e tendem a superar os países do G7.⁸

Em 2012, a soma dos produtos internos brutos (PIB) dos cinco países⁹ atingiu US\$ 15 trilhões, o que representa cerca de 21% do PIB mundial em valores nominais e 27% do PIB mundial em termos de paridade de poder de compra. Os membros ocupam aproximadamente 29% da área terrestre do planeta, abrigam 42% da população mundial e detêm 45% de força de trabalho global. O comércio entre os países do BRICS alcançou US\$ 282 bilhões em 2012 ante o valor de US\$ 27 bilhões dez anos atrás. Há estimativas de que possa chegar a mais de US\$ 500 bilhões até 2015. Já o comércio Brasil —BRICS passou de US\$ 7,6 bilhões em 2002 para US\$ 91 bilhões em 2012— um aumento de mais de 1000%.¹⁰

⁸ Lawson, S. e Purushothamal, R. *Dreaming with BRICS: the path to 2050*. CEO confidential, n. 12, Oct. 2003.

⁹ Considerando a África do Sul, não incluída nos relatórios do Goldman Sachs.

¹⁰ Brasil. Ministério das Relações Exteriores. V Cúpula do BRICS - Durban, 27 de março

Tabela 2. Proporção dos dados geoeconômicos dos BRICS
em relação ao total mundial

	Território	População	PIB	Comércio internacional
BRICS	29,4%	42,92%	26,16%	15,8%
Brasil	6,3%	2,8%	2,9%	1,3%
Rússia	12,7%	2,2%	3%	2,6%
Índia	2,4%	17,6%	5,7%	1,9%
China	7,1%	19,6%	14,1%	9,4%
África do Sul	0,9%	0,72%	0,46%	0,6%

Fonte: Fundo Monetário Internacional, *World Economic Outlook Database*, abril, 2013.

Por sua crescente importância demográfica e disseminação de tecnologia e investimentos, não é difícil de prever que a participação dos países em desenvolvimento nas exportações de bens e de serviços e na soma do PIB total crescerá. Com o enfraquecimento da liderança econômica dos Estados Unidos e da União Europeia, abalados com a dificuldade financeira e econômica, os BRICS tornaram-se participantes importantes nos encontros internacionais nos quais se discutem o sistema financeiro internacional. Esse fato, porém, não deve ser superestimado.

Os ganhos reais de produtividade, na economia moderna, dependem menos de fatores físicos da produção e muito mais de elementos intangíveis da nova sociedade do conhecimento. Mesmo que os BRICS possam superar o peso do atual G6 ou G7, todos eles ainda permanecerão, em termos *per capita*, abaixo dos indicadores de bem-estar e de produtividade dos países mais avançados.¹¹ O que não se pode negar é que as relações entre esses países e os novos emergentes serão, substancialmente, transformadas.

Há, também, uma desconexão entre as auto-percepções dos BRICS e as percepções das potências sobre esses países. Todos os BRICS ainda possuem fragilidades e baixa competitividade em alguns setores, o que torna imperativo a implementação de políticas para aumentar a produtividade e a par-

de 2013. (Nota nº 91) Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013>. Acesso em 11 de maio de 2013.

¹¹ Segundo projeções do Goldman Sachs, os países do BRICS devem atingir uma renda próxima de US\$ 21,57 mil por habitante, enquanto os países do G7, mesmo com a redução da participação no crescimento global, chegarão a US\$ 58,24 mil. A Rússia será o único dos BRICS de renda alta, US\$ 39,23 mil, ainda assim inferior à média do G7. A Índia, com PIB per capita de US\$ 5.500, permanecerá um país de baixa renda.

tipificação no comércio internacional. Em todos os BRICS, exceto a China, há a preocupação de estar ocorrendo uma redução e primarização da pauta exportadora. Além disso, há mais competição do que complementaridade entre os setores produtivos desses países e todos enfrentam concorrência acirrada da China nos mercados domésticos e externos.¹²

A análise dos dados do grupo como um todo esconde a presença gigantesca da China, deformando qualquer comparação estatística. Os chineses representam metade da população do grupo, mais da metade do PIB e do comércio entre os países e 70% da parcela do crescimento do grupo no PIB mundial. A China tem um PIB de cerca de US\$ 1,5 trilhão, maior que o dos quatro outros países somados. Retirando-se os chineses, a população do bloco se reduz de 40% para 20% da população mundial.

Essa heterogeneidade, por outro lado, ressalta o notável trabalho diplomático que fez os governos de países tão díspares insistirem em buscar pontos de contato com reuniões regulares de autoridades e de chefes de Estado e em trocas de informações e de promessas de planos em comum já desdobrados para ações conjuntas. A decisão de criar um banco de desenvolvimento para financiar a infraestrutura reforça a ideia de que os membros do grupo pretendem ser mais do que uma frouxa frente de oposição à ordem internacional existente.

III. A AGENDA COMERCIAL DOS BRICS: UMA ESTRATÉGIA POSSÍVEL?

Os BRICS têm peso indiscutível na economia e nas relações internacionais e são atores que não podem ser desconsiderados na análise da conjuntura atual. Ao se verificar os vínculos e as políticas comerciais entre esses países, identifica-se relações peculiares e não homogêneas. Cada país apresenta estratégia peculiar de aproximação comercial e atuação na OMC e, com frequência, eles apresentam dificuldade em compatibilizar os interesses e as agendas. É sugestivo, então, analisar essas semelhanças e diferenças para direcionar a ação política e para consolidar um padrão competitivo mais eficiente para o Brasil.

¹² Organização Mundial Do Comércio. *WTO PUBLIC FORUM*, Seções 21 e 30, em http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum12_e/programme_e.htm#session30. Acesso em 11 de maio de 2013.

1. O perfil comercial dos países dos BRICS

O início da década atual marcou uma alteração no cenário do comércio internacional. Desde 2009, a China vem liderando as exportações de bens, superando os Estados Unidos e a Alemanha, os quais, tradicionalmente, figuravam como primeiro e segundo colocado. Em 2011, a China exportou US\$ 1,8 trilhão em mercadorias, o que representa 10,4% do fluxo internacional. Nas importações, os Estados Unidos ainda lideram com um volume de frente a da China. Em pouco mais de 10 anos, a China multiplicou suas exportações por 6,4 e suas importações por 6,2.¹³

O outro país a se aproximar dessas cifras é a Rússia, que figura na 9ª posição entre os maiores exportadores mundiais. Em 2011, o país exportou US\$ 522 bilhões. Em dez anos, os russos multiplicaram suas exportações por 3,8 e suas importações por 5,3. Esse aumento tem a crescer devido à acessão russa à OMC.¹⁴ A Índia exportou US\$ 305 bilhões e figura na 19ª posição exportadora, representando 1,7% do fluxo internacional. Em dez anos, as exportações aumentaram 5,2 vezes e as importações 6,2 vezes.

Na 22ª posição dos exportadores, está o Brasil, com um volume de US\$ 256 milhões e de importação. Em dez anos, as exportações multiplicaram-se 3,7 vezes e as importações 3,2. Atualmente, representa 1,4% do comércio internacional. Por fim, a África do Sul exportou a quantia de US\$ 97 bilhões, aumento de 2,7 vezes comparado com dez anos atrás e importou, 3,1 vezes a mais que dez anos atrás. Dessa forma, o país se encontra na 41ª posição entre os exportadores e representa 0,5% do fluxo.

Tabela 3. Maiores exportadores mundiais em 2012

Posição	País	Valor (US\$ bilhões)	Participação no total
1º	China	1898	10,4%
2º	Estados Unidos	1480	8,1%
3º	Alemanha	1472	8,1%
4º	Japão	823	4,5%

¹³ Organização Mundial Do Comércio. *International Trade Statistics 2012*. Genebra, 2013. Disponível em: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/its12_toc_e.htm Acesso em 11 de maio de 2013.

¹⁴ *Idem*.

Posição	País	Valor (US\$ bilhões)	Participação no total
5°	Holanda	661	3,6%
(...)			
9°	Rússia	522	2,9%
(...)			
19°	Índia	305	1,7%
22°	Brasil	256	1,4%
41°	África do Sul	97	0,5

Fonte: Organização Mundial do Comércio, *International Trade Statistics 2012*, Genebra, 2013.

Índia e África do Sul têm menor número de setores com tarifas consolidadas na OMC do que Brasil e China. Essa informação é relevante, pois a exclusão de setores da lista de tarifas consolidadas dá margem ao país para a elevação de alíquotas de importação, o que revela menor compromisso com a liberalização comercial. As tarifas chinesas são, em geral, as mais baixas, exceto para produtos de moagem, cereais e fumo, com 65%, e brinquedos, com 95%. Para o Brasil, a tarifa máxima, em geral, é de 35%, com a exceção de peles e couros com 95% e alimentos, bebidas e fibras têxteis sintéticas com alíquotas de até 55%.

Em estudo sobre as políticas tarifárias dos BRICS, Bauman¹⁵ conclui que, entre 2005 e 2010, houve um aumento generalizado de concessões preferenciais em termos de tarifas entre cada um dos BRICS e seus vizinhos, seja de forma bilateral ou por meio de acordos regionais. Isso consolida, em cada caso, uma área de influência comercial. Verifica-se que cada um dos países desempenha estratégias diferenciadas para conceder preferências tarifárias. Enquanto a China e a África do Sul privilegiam produtos de alta tecnologia, o Brasil e a Índia concedem mais concessões aos parceiros comerciais mais importantes.

Essa facilitação do comércio regional coloca muitos produtos brasileiros em desvantagem no mercado dos outros BRICS. Os parceiros que impunham tarifas mais elevadas aos produtos brasileiros em 2005 eram, em número de setores afetados, sobretudo a Colômbia, a Índia, o Peru, a Tailândia e a China. Em 2010 o destaque se concentrava na Colômbia, Peru, Índia e China. Por sua vez, o Brasil tinha maior incidência de tarifas brasileiras

¹⁵ Baumann, Renato *et al.*, *As relações comerciais do Brasil com os demais BRICS*. In Baumann, Renato (org.), *O Brasil e os demais BRICS: Comércio e Política*, Brasília, CEPAL-Escritório no Brasil-IPEA, 2010. p. 44.

elevados, sobretudo, no comércio com a China, o Chile, a Tailândia, o Japão e a África do Sul em 2005. Decorridos cinco anos houve claro aumento do número de setores em que isso ocorre no comércio com a China, com a Índia e com a África do Sul (três parceiros do grupo BRICS), mas também no comércio com a Coréia do Sul.¹⁶

2. *As relações comerciais com os BRICS: uma perspectiva brasileira*

A análise da balança comercial brasileira,¹⁷ de 2011 a 2012, entre o Brasil e os outros BRICS, revela forte componente de recursos naturais, com a exceção de aeronaves, no comércio com a China e com a Índia, e de tratores, no comércio com a Rússia e com a África do Sul. Em relação à China, soja e minério de ferro correspondem à metade do valor exportado pelo Brasil. Para a Índia, cobre e óleo de soja são quase 40% das exportações brasileiras. As exportações para a Rússia são, predominantemente, de carne bovina e de açúcar. No caso sul-africano, verifica-se a exportação de veículos e tratores, além de carne de frango e minérios. Em todos os casos, a soma dos dez principais produtos corresponde a percentual bastante elevado da exportação, o que revela uma pauta pouco diversificada.¹⁸

Tabela 4. Exportações brasileiras para os BRICS em 2012

	Produto	US\$ (FOB)
1	Minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados	13.955.035.771
2	Soja	11.953.165.257
3	Óleos brutos de petróleo	8.266.692.478
4	Açúcares de cana	2.297.009.366
5	Óleo de soja	1.288.138.590
6	Carne bovina desossada	1.114.478.338
7	Minérios de ferro aglomerados	1.084.667.322
8	Pasta química madeira	1.010.376.446
9	Aviões	785.721.160
10	Carne de frango	776.058.537

Fonte: Brasil, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, *Aliceweb2*.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Aliceweb2*, em <http://alicesweb2.mdic.gov.br/>. Acesso em 29 de abril de 2013.

¹⁸ *Idem*.

O parceiro comercial que mais tem aumentado sua importância no comércio exterior brasileiro é a China. Esse fluxo é representativo tanto nas exportações quanto nas importações. Nas importações brasileiras dos países dos BRICS, no mesmo período, há predomínio de produtos manufaturados como aparelhos eletrônicos e telefônicos, itens de informática (China) e alguns produtos químicos (Índia e Rússia).

As indicações de aumento de comércio com a Rússia são restritas a setores específicos, como produtos de origem animal. Durante o período, esse país permaneceu mais relevante como destino de exportações do que origem de importações. O comércio com a Índia tem oscilado de forma peculiar, com algum aumento sistemático do total importado. Em resumo, verifica-se que o grau de interação intra-setorial é baixo, o que sugere baixo grau de complementaridade atingido por essas economias e ressalta a relevância de se identificar as vantagens comparativas de cada país.

A China apresenta grande vantagem na maioria dos setores e já tem criado desafios não apenas no mercado doméstico brasileiro, mas também em terceiros mercados. A percepção de que as exportações brasileiras têm perdido participação em mercados importantes como Estados Unidos e países da Aladi¹⁹ são comprovadas por estatísticas que revelam uma fatia do comércio Aladi-China maior que o Brasil—países da Aladi, embora os produtos brasileiros contem com vantagens decorrentes dos acordos comerciais. Não se pode afirmar que a China tem gerado perdas ao comércio brasileiro. Na verdade, os chineses têm aproveitado melhor as novas oportunidades. Em relação à Rússia, os ganhos brasileiros são pequenos, o que não surpreende, pois se trata de comércio realizado com a Europa Oriental e Ásia, tradicionais mercados para produtos russos. Na comparação com a Índia e a África do Sul, os resultados de uma competição são mais variados.

3. *Um olhar sobre a questão agrícola*

O comércio agrícola, em 2011, foi no valor de US\$ 1,6 trilhão atingindo um aumento recorde de 20% em relação ao ano anterior. Esse crescimento se deu, em grande parte, devido ao aumento dos preços dos alimentos e das

¹⁹ Associação Latino-Americana de Integração, integrada por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela.

matérias-primas agrícolas. Dos BRICS, o Brasil é o maior exportador (US\$ 77,4 bilhões, 9,4% do comércio agrícola). O país está atrás de Estados Unidos (US\$ 131 bilhões, 37%) e de União Europeia (considerada como bloco). Em seguida, a China representa 10,4% do mercado agrícola, no valor de US\$ 54,2 bilhões. Na 10ª posição está a Índia, que exportou US\$ 27,1 bilhões, representando 7,2% do comércio agrícola. A Rússia é o 12º colocado com o valor de US\$ 30 bilhões. A África do Sul não se classificou entre os 15 maiores exportadores em 2011, pois exportou US\$ 8,8 bilhões em produtos agrícolas.

Tabela 5. Maiores exportadores agrícolas em 2012

Posição	País	Valor (US\$ bilhões)	Participação no total
-	Mundo	1.600	100%
1º	União Europeia*	626	37,7%
2º	EUA	168	10,1%
3º	Brasil	86	5,2%
4º	China	65	3,9%
5º	Canadá	60	3,6%
6º	Indonésia	48	2,9%
7º	Tailândia	48	2,9%
8º	Argentina	45	2,7%
9º	Malásia	39	2,3%
10º	Índia	34	2,1%
12	Rússia	30	1,8%

* Considerada como bloco, 27 membros.

Fonte: Organização Mundial do Comércio, *International Trade Statistics 2012*. Genebra, 2013.

A grande participação brasileira no comércio agrícola é resultado da alta produtividade, decorrente do uso de técnicas intensivas de capital aliadas à produção em vastas extensões de terra. Conforme demonstrado na seção anterior, o país apresenta tarifa média para o setor agrícola de 10,3%, menor que para outros setores. O país não tem mostrado dificuldade em cumprir o Acordo sobre Agricultura. Seus principais produtos exportados, em volume, são soja e derivados, milho, açúcar e derivados, carne de frango, café, suco de laranja e carne bovina desossada.

A Índia é o país mais protecionista. Em diversos setores, a tarifa consolidada é de 150% em setores como cereais e preparações, e bebidas e

JONATAS LUIS PABIS

tabacos, chegando a picos de 300%. A Índia tem 72% de população rural e 58% da mão de obra trabalha no mercado agrícola. Pratica-se a agricultura familiar de pequena escala e produtividade. Essa estagnação decorre da volatilidade dos preços internacionais, da política de preço fixo que favorece o consumidor doméstico e dos baixos investimentos públicos e privados. Apesar desses entraves, produtos agrícolas representam 10,6% do total das exportações, composta, sobretudo, de pasta de soja, milho, arroz e derivados, açúcar, cebolas, canola e derivados, carne de búfalo e algodão.

A China é o maior produtor agrícola por valor. Sua produção corresponde a 95% da demanda interna, de modo que importa cerca de 4,4% e exporta em torno de 2,5% da produção. Destacam-se, nas exportações, alho, maçãs e frutas preparadas em geral, comida preparada, tomates e vegetais conservados e congelados, arroz e água. O governo desenvolve uma política de incentivo ao setor, mas pratica políticas contraditórias. Impõem restrições às exportações, para evitar a alta dos preços internos, porém concede subsídios para compensar a redução da renda dos produtores.

Apesar da grande produção, há uma baixa produtividade do setor, que se deve ao tamanho médio das fazendas e à pequena mecanização. Para auxiliar a produção, a China se vale de medidas de restrição à importação, de subsídio aos insumos, de pagamento direto, de política de preços mínimos para grãos e de empréstimos preferenciais.²⁰ A tarifa média aplicada em 2010 foi de 15,6%, muito próxima do valor consolidado na OMC, de 15,7%. A tarifa máxima consolidada e aplicada chega a 65% para os setores de cereal e preparações e bebidas e tabaco. Tarifas de até 50% também são aplicadas para alguns produtos dos setores de açúcar e confeitaria.

O setor agrícola tem pouca representatividade no PIB sul-africano, cerca de 3%. Mesmo assim, emprega 38,3% da população. As terras agriculturáveis dividem-se em dois grupos: um setor comercial, mais produtivo, baseado em latifúndios, ocupa 86% das terras e outro de subsistência, bastante rudimentar. Os principais produtos exportados são milho, laranja, cana-de-açúcar e derivados, vinhos, maçãs, limões e milho e derivados. A escassez de água, pobreza dos solos e grandes variações climáticas dificultam a produção. A política governamental visa a integrar o pequeno produ-

²⁰ Organização Mundial Do Comércio. *International Trade Statistics 2012*. Genebra, 2013, em: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/its12_toc_e.htm. Acesso em 11 de maio de 2013.

tor por meio da reforma agrária e outros programas de subsídios. Embora a tarifa média consolidada seja de 39,5%, a tarifa aplicada não passa de 9%. Há alguns picos de 138%, no setor de bebidas e tabaco; 105%, no setor de cereais e preparações; e 99%, no setor de frutas, plantas e vegetais.

A Rússia acendeu à OMC em 2011 mediante a redução de tarifas em um terço dos setores. A tarifa agrícola foi reduzida em 10,8% em relação à praticada anteriormente. O país tem o prazo de 8 anos para consolidar e aplicar todas as tarifas. Isso deve levar a um aumento de pouco mais de 9% para as importações até 2014. As restrições impostas pela OMC também indicam a redução dos subsídios distorcivos para US\$ 9 bilhões em 2012 e reduções progressivas até 2018.

O programa de adequação às novas regras do comércio internacional prevê a utilização de escalada tarifária; a introdução de subseções na nomenclatura de *commodities* a fim de melhorar a diferenciação das taxas de importação e exportação de produtos sensíveis; o uso de políticas tarifárias e alfandegárias, especialmente salvaguardas especiais, para proteger o mercado doméstico; consolidação das tarifas, com previsão de redução tarifária; e utilização de instrumentos de defesa comercial, como salvaguardas e *antidumping* e treinamento das autoridades alfandegárias e fiscais.

Ainda há previsão de quotas tarifárias para carne de gado (15%), de porco (zero) e de frango (25%) e para produtos derivados de soro de leite (10%). As tarifas aplicadas fora das quotas são, respectivamente, de 55%, 65%, 80% e 15%. Em 2010, o setor agrícola empregou 26,83% da população, mas representou apenas 4% do PIB. Os principais exportados são trigo e derivados, cevada e derivados, semente de girassol e derivados, água, melão, beterraba e comida preparada.

IV. OS BRICS E A RODADA DOHA DA OMC: A AGENDA AGRÍCOLA

Diante da heterogeneidade que caracteriza os BRICS e os objetivos diversos que apresentam, a análise da atuação no regime multilateral de comércio e, sobretudo, nas negociações da Rodada Doha, iniciada em 2001 e ainda inconclusa, torna-se relevante para a identificação de áreas nas quais é possível avançar com a cooperação econômica e de áreas em que há divergências de interesses. A prática revela que a atuação desses países na OMC reflete a

estratégia de comércio internacional de cada um, com a utilização de instrumentos comerciais, principalmente, nas áreas tarifárias, de bens agrícolas e não agrícolas, de barreiras técnicas, de defesa comercial para bens, nas áreas de serviços e de propriedade intelectual, em relação aos acordos plurilaterais e novos temas e, também, nos contenciosos comerciais.

O tema agricultura é um dos pontos centrais da OMC. Tratado marginalmente até a Rodada do Uruguai, o tema foi posto em discussão, devido à relutância de países recalcitrantes, membros do Grupo de Cairns,²¹ mas de forma tímida. No final da rodada, chegou-se ao Acordo sobre Agricultura (AoA – Agreement on Agriculture), que deixou a maioria dos aspectos substantivos para serem negociados posteriormente. Agora, os países em desenvolvimento estão cobrando as promessas de liberalização agrícola. Nas próximas subseções, analisa-se a atuação dos BRICS na OMC, a dificuldade na formação de uma agenda sobre agricultura e quais os interesses de cada um dos países dos BRICS na temática agrícola e as possibilidades da atuação conjunta do agrupamento.

1. A atuação dos BRICS na OMC

Brasil, Índia e África do Sul têm participado ativamente do regime internacional de comércio desde a criação do GATT, em 1947, com destacado papel na defesa dos interesses dos países em desenvolvimento. Em 2001, a China aceitou a organização e também passou a ter atuação proeminente. A Rússia aceitou a organização apenas em 2011, após mais de 14 anos de difíceis negociações. Dessa forma, em alguns momentos, será feita referência apenas a quatro membros ou será utilizada a denominação BICS em contraste com os BRICS, tendo em vista a recente acessão russa.

Os quatro países assumiram ampla projeção, em 2003, ao rejeitarem a proposta dos EUA e da UE sobre agricultura. Sob a liderança brasileira, criaram o G20²² e adotaram uma posição intermediária entre os países mais

²¹ Grupo de Cairns tem a proposta de liberalizar produtos agrícolas e dezenove países integram o grupo: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai.

²² A criação do G-20 ocorreu em reação à proposta conjunta dos EUA-UE sobre agricultura, apresentada às vésperas da Reunião Ministerial de Cancun, de 2003, que ameaçou reduzir

defensivos do G10,²³ contra maiores liberalizações no setor, e o Grupo de Cairns, mais exaltado pela liberalização. Com o sucesso do G-20, por sua contribuição construtiva e por sua qualidade técnica, Brasil e Índia passaram a integrar o G-4, grupo de países que assumiu a liderança na tentativa de concluir a Rodada Doha. Até aquele momento, as grandes decisões eram tomadas pelo QUAD – Estados Unidos, União Europeia, Canadá e Japão.

Dessa forma, a Conferência Ministerial de Cancún, em 2003, representou um ponto de inflexão na medida em que Brasil e Índia foram incorporados ao núcleo decisório da OMC. Os BICS²⁴ não se apresentaram como grupo de interesses específicos. Participavam de diversos grupos coordenando posições com outros países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que apresentavam propostas conjuntas. Os quatro eram membros do G20. A China e a Índia também eram integrantes do G33,²⁵ que defendia salvaguardas especiais e era coordenado pela Indonésia. Já o Brasil, por sua vez, fazia parte do Grupo de Cairns, liderado pela Austrália, defensor da liberalização total do setor.

Desde Cancún, os BICS têm posição semelhante quanto ao tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento, ao montante de subsídios classificados sob a caixa verde e à não utilização de subsídios da caixa azul.²⁶ Embora o Brasil adote postura mais aberta nas negociações e China

as ambições da Rodada Doha nas questões agrícolas, em contradição com a “Agenda de Desenvolvimento” adotada no início das negociações. É integrado por África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Equador, Egito, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Equador, Egito, Guatemala, Tanzânia, Tailândia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

²³ O G10 defende proteção à agricultura na OMC, e é integrado por Japão, Suíça, Taiwan, Islândia, Israel, Liechtenstein, Ilhas Maurício e Noruega.

²⁴ Vale lembrar que naquele momento a Rússia ainda não era membro da OMC.

²⁵ O G33 é composto por 46 membros da OMC que defendem mais flexibilidades na liberalização agrícola de países em desenvolvimento. Integram o grupo: Antígua e Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Bolívia, Botsuana, Costa do Marfim, China, Congo, Cuba, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Índia, Indonésia, Jamaica, Quênia, Coreia do Sul, Madagascar, Ilhas Maurício, Mongólia, Moçambique, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Panamá, Peru, Filipinas, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Tanzânia, Trindade e Tobago, Turquia, Uganda, Venezuela, Zâmbia e Zimbábue.

²⁶ O Acordo sobre Agricultura classifica os subsídios em repasses da caixa amarela (sujeitos à redução, uma vez que inclui subsídios distorcivos), da caixa verde (sujeitos à redução, mas que não ofereçam distorções à economia) e da caixa azul (não sujeitos à redução, pois

e Índia desejem manter suas tarifas, todos expressaram a preocupação com o protecionismo e o impasse das negociações da Rodada Doha. Afirmaram também que a OMC é fundamental para proteger os países menos desenvolvidos e conter o protecionismo por meio do mecanismo de solução de controvérsias.

Na VIII Conferência Ministerial da OMC, os BRICS expressaram, em declaração conjunta:

Concordamos plenamente que se deve resistir a todas as formas de protecionismo.

... Sublinhamos também que os subsídios distorcivos ao comércio, concedidos pelas economias desenvolvidas, particularmente em agricultura, são uma das formas mais prejudiciais de protecionismo. Esses subsídios geram insegurança alimentar e anulam o potencial de desenvolvimento de um setor fundamental em países que já enfrentam enormes desafios para participar dos fluxos globais de comércio...

Quaisquer resultados antecipados devem primeiro dar conta de elementos de interesse dos membros mais pobres. Temas de interesse para os países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo devem ter prioridade e não estar vinculados a outras áreas... Algodão e agricultura devem receber prioridade e constituir parte integrante de quaisquer acordos antecipados.²⁷

O grande êxito do agrupamento, na Rodada Doha, foi alcançado com o G-20, que esteve no centro das negociações sobre agricultura. Este grupo mediou posições entre os protecionistas extremados e as propostas liberalizantes do Grupo de Cairns e muitas de suas posições foram consubstanciadas no último *draft* de 2008. Após a criação do G20, o avanço nas negociações sobre acesso a mercados não agrícolas foram condicionadas ao acesso a mercados para produtos agrícolas, pela articulação com o Nama-11,²⁸ coordenado pela África do Sul e do qual Brasil e Índia fazem parte.

seriam pagamentos não distorcivos destinados à limitação da produção). Este tópico será abordado na seção 4.1, quando se tratará da agenda agrícola da OMC.

²⁷ Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Nota n° 489 – Declaração dos Ministros de Comércio do BRICS – Genebra*, 14 de dezembro de 2011. Brasília: MRE, 2011, em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-dos-ministros-de-comercio-do-brics-genebra-14-de-dezembro-de-2011>. Acesso em 29 de abril de 2013

²⁸ O Nama-11 é composto por grandes mercados emergentes e com interesses defensivos na rodada: Argentina, Brasil, Egito, Índia, Indonésia, Namíbia, Filipinas, África do Sul, Tunísia e Venezuela.

O Acordo sobre a Agricultura, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1995, com a OMC foi resultado da ampliação do comércio agrícola entre 1986 e 1994 e da pressão dos países exportadores agrícolas. Todavia, não atendeu aos interesses dos países em desenvolvimento. Desde então, o tema esteve em discussões, porém, por sua centralidade e importância, esbarra em grande resistência e protecionismo, o que dificulta o estabelecimento de uma agenda para agricultura na OMC.

2. *A agenda de agricultura na OMC*

A agricultura é um dos temas centrais da discussão sobre comércio internacional desde as negociações do GATT. Nessas discussões se verifica como muitas das promessas do livre comércio esbarram no atendimento a prioridades internas. Nas primeiras negociações do GATT, o protecionismo era justificado pelo caráter estratégico da autossuficiência alimentar. Devido ao flagelo da guerra, a Europa resistia em depender da importação de alimentos. Posteriormente, a explicação foi a garantia de estabilidade de renda para as populações rurais. Caso não houvesse mais possibilidade de continuar nas atividades agrícolas, essas pessoas, menos qualificadas, migrariam para as cidades e agravariam problemas sociais. Mais recentemente, os países desenvolvidos, sobretudo os europeus, têm tentado apresentar a multifuncionalidade da agricultura, a qual seria dotada de valores sociais, como manutenção de um estilo de vida, caráter paisagístico do interior e estabilidade social.

Para os países em desenvolvimento, na maioria exportadores agrícolas, essas justificativas não passam de hipocrisia. O protecionismo agrícola é visto como a maior negativa ao livre comércio. Assim, de um lado, posicionam-se os países exportadores e, de outro, os países desenvolvidos, que devem atender aos lobbies nacionais. Esses grupos de pressão do setor agrícola são extremamente organizados e conseguem facilmente o apoio do governo, embora representem uma parcela ínfima da população.

Na Europa, a Política Agrícola Comum (PAC) é a maior fonte de despesas subsidiando, sobretudo, produtores agrícolas ineficientes. A Lei Agrícola norte-americana de 2002 prevê altos subsídios para manutenção dos preços mínimos. Essas consequências são nefastas para o resto do mundo, além dos custos para os países que as praticam. Para os países em desenvol-

vimento, o protecionismo implica grande volatilidade nos preços e dificulta a situação econômica. Com isso, se compreende porque a agricultura sempre foi um dos temas problemáticos do sistema multilateral de comércio.

Com o passar dos anos, a pretensão de liberalizar totalmente o setor foi sendo substituída pelo objetivo mais realista de minimizar as barreiras veladas. Nesse sentido, os esforços dos últimos anos têm sido no sentido de transformar barreiras não tarifárias em barreiras tarifárias – processo de tarifificação. Apesar do acordo de 1947, a regulamentação permitia exceções aos princípios fundamentais e a vários artigos, como o princípio da anterioridade, que permitia a manutenção de normas domésticas anteriores ao acordo e o uso de restrições quantitativas (Art. XVI, § 2º). Em 1994, promoveu-se um novo acordo, o Acordo sobre Agricultura (AoA), em vigor desde 1º de janeiro de 1995, está estruturado em três pilares:

- Acesso a mercados: O plano para incrementar o acesso a mercado envolve: tarifificação, redução das tarifas vigentes e das resultantes da tarifação, a consolidação imediata de todas as tarifas referentes a produtos agrícolas, a salvaguarda especial e a cláusula de acesso mínimo.
- Apoios domésticos: Esse tem sido o ponto mais delicado das negociações. O AoA instituiu a Medida Agregada de Apoio (Aggregate Measurement of Support – AMS), que é um indicador geral do nível de apoio interno concedido pelos membros. Esse apoios estão divididos em três categorias:
 - Caixa amarela: sujeito à redução, uma vez que inclui subsídios distorcivos;
 - Caixa verde: sujeita à redução, mas que não ofereçam distorções à economia. São incentivos voltados à pesquisa, combate à pragas e doenças, serviços de formas geral e assessoramento, entre outros.
 - Caixa azul: não sujeita à redução, pois seriam pagamentos não distorcivos destinados à limitação da produção.
- Subsídios à exportação: Este pilar aborda a competitividade exportadora e limita os subsídios destinados a exportações.
- Outras disposições relevantes:
 - Tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento: um dessas medidas é o prazo ampliado para implementação do AoA, que se torna de dez anos, e a não exigência de concessões recíprocas.

- ° Restrições às exportações: por aumentarem os preços, afetando o suprimento alimentar de países importadores, tais medidas devem ser notificadas ao Comitê de Agricultura.

Considerando os poucos avanços na negociação agrícola durante a Rodada Uruguai, ficou acordada nova rodada de liberalização após cinco anos de vigência do AoA de 1995. A Rodada Doha reafirmou o compromisso com a integração dos agricultores à economia internacional, o acesso à mercado, redução do suporte doméstico e a eliminação de subsídios à exportação, porém está longe de atingir seus objetivos.

O setor agrícola continua distorcido e agricultores em vários países continuam enfrentando um sistema injusto. Infelizmente, muitos países interpretam segurança alimentar como suficiência alimentar. Enquanto todos os países devem buscar sua segurança alimentar, a auto-suficiência resulta de um conjunto de políticas que envolvem desde investimento e capital até reforma agrária. O sistema multilateral de comércio permite aos membros aproveitar suas vantagens comparativas e fornecer alimentos para as áreas deficitárias.²⁹

Os BRICS têm demandado uma mudança na forma como o tema é tratado na OMC. Eles valorizam os avanços alcançados no seio da organização e sua função em evitar que acordos regionais impeçam o comércio global, mas acreditam que a entidade também deveria lidar com temas que afetam o mundo em desenvolvimento: redução da pobreza, aumento da produtividade e competitividade e ampliação da coordenação entre os membros. Nesses aspectos, a agenda dos BRICS ainda está a ser definida. Por enquanto, esses países possuem acordos bilaterais, que devem avançar para na área de estatísticas de comércio, facilitação de comércio, desenvolvimento de pequenas e médias empresas, investimentos, transferência de cooperação tecnológica e assuntos financeiros.³⁰

²⁹ Organização Mundial Do Comércio, *WTO PUBLIC FORUM*, Seção 21, em http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum12_e/programme_e.htm#session21. Acesso em 11 de maio de 2013.

³⁰ Organização Mundial Do Comércio. *WTO Public Forum*, 26 de setembro de 2012. Disponível em http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/pfor_26sep12_e.htm. Acesso em 11 de maio de 2013.

3. *Os interesses em jogo*

A análise dos indicadores agrícolas de cada um dos integrantes do BRICS revela interesses distintos nas negociações internacionais sobre agricultura. O terceiro capítulo tratou do perfil comercial de cada um dos BRICS, com destaque, na seção 3.3, para a produção e o para comércio internacional agrícola. Essas características se refletem nos interesses postos na Rodada Doha. Sobre esses objetivos nas negociações sobre agricultura e o interesse em atuar conjuntamente é que versará esta seção.

O Brasil é autossuficiente em produtos agrícolas e pratica agricultura intensiva em capital. Esse grande potencial exportador leva-o a buscar, nas negociações internacionais, maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos, defendendo o fim dos subsídios e demais barreiras. Em troca, utilizando uma política comercial moderada, oferece a redução de suas tarifas agrícolas consolidadas.

A Rússia é exportadora competitiva de cereais e apresenta tarifa média agrícola relativamente baixa. A Índia possui metade de sua população no campo. Uma maioria dedica-se à agricultura familiar de subsistência e outra parcela realiza produção para exportar. Aplica altas tarifas, concede subsídios via preços mínimos e crédito a juros baixos para proteger essa agricultura familiar. O objetivo do país é a abertura do mercado agrícola dos países centrais e a manutenção de sua tarifa consolidada.

A China é grande importadora de produtos agrícolas. Para garantir sua segurança alimentar e assegurar a população no campo, pratica uma política de preço fixo e de quotas à exportação. Nas negociações da rodada Doha, revela-se pouco disposta a fazer concessões e deseja manter os níveis de subsídios permitidos pela OMC, pois considera que já concedeu ampla abertura de mercado, se comparado com outros membros que acederam recentemente à organização.

A África do Sul possui problemas de distribuição de terras e de infraestrutura. Por meio de reformas modernizantes, o governo deseja incluir o médio e pequeno produtor no mercado internacional. Para isso, objetiva a diminuição da participação estatal no setor agrícola e a liberalização desse comércio.

A motivação desses países em optar por atuar, no jogo das negociações multilaterais, por meio de coalizões internacionais comporta explicações de diferentes matrizes teóricas. A reemergência de coalizões Sul-Sul, no

atual contexto de despolarização ideológica e internacionalização econômica, impõe desafios analíticos. Na Rodada Doha, essas coalizões têm desempenhado um papel central, nas quais se destaca a atuação potências regionais do Sul ou de países intermediários.

A constituição de agrupamentos políticos decorre, normalmente, de afinidades regionais ou agregação de interesses comuns para a realização de objetivos. Cada grupo responde uma lógica própria e, normalmente, são concebidos e implementados por uma coordenação interna, com base em uma agregação voluntária dos integrantes. O agrupamento BRICS parece ser o primeiro definido externamente, mais por critérios econômicos analíticos do que, propriamente, critérios políticos definidos pelos membros. Até mesmo o empenho na consolidação do grupo pode ser explicado por diferentes razões nacionais, nenhuma delas coincidentes com a dos demais membros.³¹

O ponto de entendimento fundamental é de que a focalização nos aspectos meramente comerciais não dá conta de explicar os tipos de alinhamentos que são produzidos no próprio interior da arena multilateral de comércio

Do mesmo modo que a convergência de posicionamento internacional não garante, por si só, força motriz para a formação da coalizão, a divergência de posicionamento não inviabiliza a ação coletiva. Porém, há claras implicações no que tange ao padrão de coalizões formadas a partir dessas duas possibilidades.

O cenário de convergência de posicionamento comporta tanto coalizões defensivas quanto ofensivas. Porém, na situação ou áreas em que prevalece posicionamento divergente, a compatibilização depende de que seja feita como fruto de trocas intertemáticas (entre níveis distintos) ou que represente um movimento tático...³²

Em seus estudos sobre funcionamento das coalizões no âmbito do GATT e da OMC, Narlikar conclui que elas sobrevivem se houver “coerência in-

³¹ Almeida, Paulo Roberto de, *Radiografia do BRIC: indagações a partir do Brasil*, Brasília, 26 agosto 2008, disponível em: www.pralmeida.org. Acesso em 29 de abril de 2013

³² Oliveira, Amâncio Jorge Nunes de et al., “Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul”, *Contexto internacional*. Rio de Janeiro, vol. 28, núm. 2, julho/dezembro 2006, p. 496.

terna” —existência de interesses econômicos substantivos em comum, em contraposição a razões ideológicas ou ideacionais— e se possuírem peso externo. Caso não alcancem durabilidade, esses grupos tendem a se consolidar meramente como foros consultivos.³³

Maria Regina Soares de Lima faz uma conclusão sobre a atuação dos BRICS

A crise financeira e a ampliação do G20 financeiro induziram a maior formalização do Fórum exatamente pelo papel destes emergentes na recuperação global. As articulações entre eles não transcenderam a esfera financeira; mas os quatro têm posições comuns no que se refere à desconcentração do processo decisório em organismos como FMI. Não está claro se os entendimentos nesta esfera serão repetidos em outras. As discussões de mudança climática, bem como os impasses da Rodada de Doha sugerem que as coalizões entre os países emergentes tendem a ser de geometria variável de acordo com a temática e o regime internacional em pauta.³⁴

O primeiro exercício de coordenação bem-sucedida entre os BICS foi a Rodada Doha, principalmente com a consolidação do G20. Quando a evolução das negociações passou a afetar os interesses dos países em desenvolvimento, os membros do BICS superaram algumas diferenças em setores específicos e articularam uma frente de oposição aos rumos da rodada. Após 2003, houve uma retomada do paradigma do desenvolvimento como princípio básico de Doha.

V. PARTICIPAÇÃO DOS BRICS NAS NEGOCIAÇÕES DE AGRICULTURA DA RODADA DOHA DA OMC

O mandato de Doha confirmou nova etapa de liberalização agrícola prevista no AoA. Foram estabelecidos objetivos para cada um dos elementos dos pilares agrícolas: melhoria substancial de acesso a mercados, redução com vistas à eliminação de subsídios à exportação e reduções substanciais de

³³ *Ibidem*, pp. 478-480.

³⁴ Lima, Maria Regina Soares de. Brasil e pólos emergentes de Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In Baumann, Renato (org.), *O Brasil e os demais BRICS: Comércio e Política*, Brasília, CEPAL-Escritório no Brasil/IPEA, 2010.

subsidiados agrícolas. Os resultados ainda deveriam contemplar o princípio de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, com condições mais favoráveis para seus compromissos.

Na Conferência Ministerial de julho de 2008, as salvaguardas especiais foram um dos pontos do Pacote apresentado por Lamy que impediram a conclusão da rodada. A Índia não aceitou a proposta de gatilho sobre importações, pois temia a desestabilização de sua agricultura familiar. Os Estados Unidos também se opuseram por considerarem pouco ambiciosa a abertura comercial ofertada pelos emergentes no Nama. Já o Brasil foi o primeiro país a apoiar o pacote proposto.

Os exportadores agrícolas do Grupo de Cairns e do G20 defendiam tetos para as tarifas agrícolas e a tarifa zero para os produtos em quota. A União Europeia defendia tarifas reduzidas a 15% ou zeradas em quotas. Salvaguardas especiais para países em desenvolvimento eram uma das questões centrais do G33, combatida pelos países centrais. Muitas dessas posições foram consolidadas no pacote de julho de 2008, e sua versão de dezembro de 2008³⁵ ainda é considerada a concretização dos resultados de dez anos de negociações. A proposta consolidada e as posições dos países negociadores serão objeto da análise dos próximos subcapítulos.

1. *Acesso a Mercados*

O termo acesso a mercados refere-se a medidas tarifárias e não tarifárias e aos prazos de reduções a serem implementados pelos membros para a importação de bens. Nas negociações do GATT e, posteriormente, da OMC, os membros deveriam enviar uma lista com as tarifas máximas sobre cada produto na forma de tarifas consolidadas (tetos tarifários). Os países signatários são livres para aplicar tarifas inferiores, desde que não discriminem os demais.³⁶

Um dos pontos centrais de todas as rodadas sempre foi a definição do método pelo qual as tarifas consolidadas deveriam ser reduzidas. Nas primeiras rodadas do GATT, as negociações se davam por modalidade de o-

³⁵ Organização Mundial Do Comércio. *Draft agriculture modalities* – Revision 2 (Falconer Draft). July 2008, em: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agchairtxt_july08_e.doc. Acesso em 29 de abril de 2013

³⁶ Organização Mundial Do Comércio. *Acordo geral sobretarifas Aduaneiras e Comércio 1947*

ferta e demanda ou por fórmula de redução. No primeiro método, cada membro divulgava uma lista de ofertas para cada produto e recebia pedidos de outros países. Com base nisso, negociava-se o compromisso final, que era multilateralizado. No segundo, uma equação matemática buscava definir as reduções tarifárias. O exemplo mais conhecido é a fórmula suíça, que indicava reduções mais fortes para tarifas mais elevadas.

Ao final da Rodada Uruguai, acordou-se que as barreiras não tarifárias em agricultura (BNTs) seriam convertidas em tarifas pelo mecanismo da tarifificação. Para proteger os produtos domésticos das elevações súbitas da quantidade e das reduções significativas dos preços das importações, foi adotado um mecanismo de salvaguarda para as linhas submetidas à tarifificação, o que permitiu a elevação das tarifas em caso de variações repentinas nas importações e gerou diversos picos tarifários. Para produtos com tarifas proibitivas, foram adotadas quotas tarifárias, calculadas como percentual do consumo de cada produto, que permitiam o acesso de uma quantidade anual a tarifas inferiores às consolidadas.

Nas negociações de Doha, o Brasil sinalizou que obstruiria um acordo que não incluísse reduções agrícolas. Até então, o país se pronunciava juntamente com o Grupo de Cairns, enquanto a Índia e a China apresentavam propostas individuais ou iniciativas do G33. A partir de 2003, os BICS passaram a atuar coordenados pelo G20.

Nas reuniões preparatórias para a Conferência Ministerial de Cancun, Estados Unidos e União Europeia propuseram cortes tarifários nas negociações agrícolas por meio de três fórmulas: parte das linhas deveria receber alíquota zero; parte seria submetida a cortes lineares; e o restante seria reduzido pela fórmula suíça. Não se definiu exatamente o percentual de linhas tarifárias submetidas a cada fórmula.

Pela avaliação do G20, essa proposta acomodava os interesses dos proponentes em detrimento da maioria,³⁷ uma vez que, se cada país pudesse eleger a linha a ser submetida a cada fórmula, haveria possibilidade de se manter picos tarifários. Ao definir apenas o corte médio e mínimo, a redução linear permitiria que cortes em linhas menos importantes compensassem a pequena redução de produtos do interesse dos países em desenvolvimento.

(GATT 47). 1947. Artigo 1º. Disponível em: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm. 29 de abril de 2013

³⁷ Organização Mundial Do Comércio. *Communication from the G-20*. 7 May 2004. (Documento TN/AG/GEN/9).

Na proposta do G20, os países desenvolvidos deveriam promover um corte médio de 54% nas tarifas por meio de reduções lineares em bandas. Um teto de 100% deveria ser adotado para a redução dos picos tarifários. As tarifas dos países em desenvolvimentos deveriam ser reduzidas em dois terços dos países desenvolvidos, com um limite de 150%, mas em diferentes bandas. Quanto maiores forem os desvios dos produtos sensíveis em relação à média, maiores deveriam ser as compensações por meio de quotas e reduções tarifárias.

Além da tentativa de reduzir a proteção seletiva dos países desenvolvidos, o G20 propôs o direito de os países em desenvolvimento protegerem seu mercado agrícola por questões de segurança alimentar. Isso concederia maior flexibilidade e facilitaria a defesa de subsídios concedidos pelos países desenvolvidos. Essa era uma demanda importante da Índia, que defendia, no âmbito do G33, uma *food security box*, isenta de compromissos de acesso a mercados e medidas de apoio doméstico.

A China se alinhou ao RAM,³⁸ defendendo um período de implementação superior a cinco anos em relação aos demais países em desenvolvimento; redução tarifária 50% menor da acordada para os demais países em desenvolvimento; isenção de redução em tarifas iguais ou abaixo de 10%; isenção de compromissos para pequenos países de baixa renda ou economias em transição; e mais flexibilidade na seleção de produtos sensíveis ou na adoção de salvaguardas.

Após longas negociações, o presidente do grupo negociador, baseado nos avanços da reunião miniministerial de 2008, propôs um *draft* em que mantém as bandas de redução propostas pelo G20, porém incorporou maiores para os países em desenvolvimento e para produtos dos países com tarifas mais baixas.³⁹ Até 4% das linhas tarifárias dos países em desenvolvimento poderiam ser definidas como sensíveis, enquanto os países em desenvolvimento poderiam indicar um terço a mais de produtos nessa categoria.

O *draft* também incorporou uma nova categoria de produtos sensíveis para os países em desenvolvimento, a partir da proposta do G33. Estas li-

³⁸ Países que acederam à organização recentemente (RAM: recently aceded members, em inglês). Entre estes países estão: Albânia, Armênia, China, Croácia, Equador, Macedônia, Jordânia, Quirguistão, Moldávia, Mongólia, Omã, Panamá, Taiwan, Ilhas Penghu, Ilhas Kinmen and Matsu e Vietnã.

³⁹ Organização Mundial Do Comércio. *Communication from the G-20*. 7 May 2004. (Documento TN/AG/GEN/9).

nhas seriam sujeitas a um corte médio de 10%, bastante inferior à redução das fórmulas, sendo que até 5% poderiam ser isentas de cortes, desde que a redução média de 10% fosse mantida.⁴⁰

2. Medidas de apoio doméstico

O AoA prevê, no art. 6o., a redução das medidas de apoio à produção doméstica que distorciam o comércio internacional. No final da Rodada Uruguai, os países comprometeram-se o seu uso a 5% do valor da produção total para países desenvolvidos e 10% para países em desenvolvimento.

O valor dos subsídios foi calculado por meio da Medida Agregada de Apoio (sigla AMS, em inglês). A soma de todas as medidas de apoio fornecidas pelos governos foi denominada AMS total e tinha seu valor máximo permitido definido em listas. Neste índice não seriam contabilizados os incentivos dados a produtos que contassem com menos de 5% da produção total em países desenvolvidos e 10% em países em desenvolvimento e os subsídios da caixa azul, voltados à redução da produção. Esta última categoria é importante, pois os países costumam vincular programas de reformas na agricultura à redução da produção. Dessa maneira, tais incentivos não seriam contabilizados na AMS total.

O G20 e o Grupo de Cairns defendiam o fim desta categoria como medida de apoio. Já União Europeia, Estados Unidos, Japão, Noruega, Eslovênia e Eslováquia defendiam a importância desse auxílio na reforma da agricultura e o caráter menos distorcivo. Os compromissos com a AMS total deixavam margem para que cada país alocasse mais recursos para produtos sensíveis, uma vez que foram fixados limites gerais e não específicos para cada produto. Essa era a proposta de em 2004, os países membros da OMC chegaram a um acordo provisório sobre modalidades para redução de medidas de apoio interno em que os países com mais subsídios fariam cortes por meio de bandas.

Em 2005, o G20 apresentou nova proposta com a inclusão dos subsídios da caixa azul no montante da AMS total. Os cortes negociados deveriam incidir sobre os subsídios domésticos, independente de estarem vinculados a

⁴⁰ Organização Mundial Do Comércio. *Draft agriculture modalities* – Revision 2 (Falcooner Draft). July 2008, em: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agchairtxt_july_08_e.doc. Acesso em 29 de abril de 2013

programas de redução da produção. Essas reduções deveriam ser de 70% a 80% para países desenvolvidos. As AMS totais consolidadas deveriam ser diminuídas entre 60% e 80% e os valores mínimos dos países desenvolvidos, hoje em 10%, deveriam reduzir-se ao necessário para se ajustarem aos compromissos sobre níveis gerais.

O G20 também propôs maior flexibilidade para países em desenvolvimento. Os países que não tivessem compromissos de AMS total consolidado ou alocassem todos os valores mínimos em programas de apoio à agricultura de subsistência e a agricultores de menor renda deveriam estar isentos de cortes. Essa proposta visa a acomodação dos interesses da Índia no G20. Este país defendia, com a criação da *food security box*, a existência de uma categoria específica de subsídios para produtos sensíveis que não deveriam ser submetidos a limites.

Neste aspecto, a China alinhou-se ao RAMs. O grupo defendia que pequenas economias em transição e de baixa renda fossem eximidas das reduções da AMS total e mínimos e que subsídios a investimentos fossem desconsiderados do cálculo da AMS total. Assim como em acesso a mercados, o grupo desejava um período de implementação superior em cinco anos para os RAMs.

A proposta do G20 foi parcialmente incorporada ao *draft* de 2008, conforme se verifica nos itens i e ii abaixo. O documento sugeriu uma nova classificação para ser usada como base para as reduções nos níveis gerais, o denominado Overall Trade Distorting Domestic Support (OTDS), a qual incluiria:

- i) AMS Total Consolidada – teto anual após o período de implementação especificado na Parte IV das listas dos membros;
- ii) *de minimis* de 10% do valor da produção para países desenvolvidos e 20% para países em desenvolvimento; e mais
- iii) a maior média dos pagamentos no período-base em subsídios blue box ou 5% do valor da produção agrícola.

O *draft* manteve a proporção de dois terços nos cortes de países em desenvolvimento e países desenvolvidos e tratamento diferenciado aos RAMs demanda pelo G20, porém propôs cortes menores para os países que gastavam até US\$ 10 bilhões. As AMS totais deveriam sofrer reduções entre 45% e 70% com base nos valores médios notificados à OMC entre 1995 e

2000. Dessa forma, além dos níveis gerais definidos pelo OTDS, os países desenvolvidos deveriam adotar compromissos em subsídios para produtos específicos.

O documento de 2008 não previu a eliminação completo dos subsídios da caixa azul, mas a adoção de limites totais para produtos específicos, fixados em 2,5% do valor da produção agrícola total médio no período base de 1995 – 2000. o apoio a produtos específicos não deveria ser superior ao valor médio concedido ao nível de produto individual neste período. Os valores mínimos dos países desenvolvidos deveriam ser reduzidos à metade no primeiro dia do cronograma de implementação e cortes adicionais deveriam ser feitos para alcançar a redução total definida pelos compromissos base da OTDS. Já para os países em desenvolvimento, o período de implementação seria de três anos, com cortes de dois terços dos países desenvolvidos, e isenção para países em desenvolvimento sem compromisso prévio em AMS ou que alocassem a maior parte dos recursos em subsistência ou produtores de menor renda.

3. *Subsídios à exportação e competitividade exportadora*

Nas negociações da Rodada Uruguai, acordou-se um período de seis anos para os países desenvolvidos e dez para os países em desenvolvimento para a redução dos subsídios agrícolas contingentes ao desempenho exportador. A Rodada Doha determinou que esses subsídios fossem reduzidos com vistas a sua eliminação, incluindo a adequação dos financiamentos à exportação, eliminação de créditos, garantias e seguros com mais de 180 dias, e estabeleceu novas regras para empresas estatais exportadoras e ajuda alimentar.

Em 2005, na Conferência Ministerial de Hong Kong, decidiu-se o ano de 2013 como limite para eliminação dos subsídios para países desenvolvidos —com redução de 50% até 2010— e 2016 para os países em desenvolvimento. Neste quesito, os BICS não fizeram proposições substantivas. O *draft* de 2008 concluiu a negociação sobre modalidades de redução e avançou para outros temas como o desenvolvimento de um mecanismo de monitoramento e supervisão dos subsídios à exportação.⁴¹

⁴¹ Organização Mundial Do Comércio. *Revised draft modalities for agriculture*. 6 Dec. 2008 (Documento TN/AG/W/4/Rev.4).

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposição de um agrupamento de países com características econômicas semelhantes incentivou seus governos a transformarem-no em grupo de articulação política para discutir a governança global. Foram realizados encontros paralelos à Assembléia Geral das Nações Unidas e, posteriormente, cinco cúpulas anuais que trataram de variados temas, como política, comércio, finanças, agricultura, saúde e cultura. A decisão, no último encontro presidencial em 2013, de criar um conselho de empresários, de formalizar um arranjo de trocas de moedas e de criar um banco para financiar infraestrutura mostra que, aos poucos, o grupo vai montando um enredo próprio e uma agenda dinâmica

Atualmente, é impossível imaginar que um regime internacional, seja na área da segurança, da economia ou dos valores, se articule e se consolide sem os BRICS. Para seus países, o grupo significa a agregação de um viés de política externa que é complementar ao multilateral formalmente estabelecido e aos vários relacionamentos bilaterais, que seguem seu curso específico.⁴² Não substitui ou enfraquece a atenção e o esforço em outras áreas do relacionamento nem possui pendor confrontacionista.

O grupo se constitui em uma expressão nova que distingue os cinco membros dos demais emergentes, sobretudo pelo fato de que todos os BRICS compartilhar uma crença em seu direito a um papel mais influente em assuntos mundiais e conferem importância central às instituições multilaterais, que oferecem uma “visibilidade e uma oportunidade de voz que permite aos países fracos tornar públicos seus interesses e angariar apoios”.⁴³ Os fóruns multilaterais facilitam a atuação dos emergentes na medida em que o poder de alguns é contrabalançado pela força da união de muitos e pela existência de um corpo de normas a serem seguidas por todos.

Essa é a tática de acorrentar Gúlliver de todas as formas possíveis, não importando quão finas sejam as amarras.⁴⁴ Por meio de regras e proce-

⁴² Amorim, Celso, “Existe Realmente o BRIC?”, *Economia Exterior*, Espanha, primavera de 2010.

⁴³ Hurrell, Andrew. *Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes?* In Hurrell, A. et al., *Os BRICS e a ordem global*, Rio de Janeiro, FGV, 2009, p. 28.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 27.

dimentos estabelecidos no âmbito multilateral, esses emergentes buscam constranger os mais poderosos e construir coalizões para moldar normas que atendam os seus interesses. Não surpreende verificar que Brasil e Índia estão entre os membros que mais apresentam reclamações no órgão de solução de controvérsias da OMC. Assim, os BRICS desejam usar instituições internacionais para resistir a tentativas de promover normas desiguais ou de questionar o princípio da soberania. Além disso, o agrupamento consagra a ideia de que, se separados já influenciavam, juntos podem influenciar muito mais e sua ascensão pode significar, portanto, o reforço do multilateralismo.⁴⁵

A Rodada Doha da OMC, iniciada em 2001, apresentou grande oportunidade de cooperação entre os BRICS e consolidou a presença política do grupo no contexto internacional enquanto uma voz relevante nas discussões dos grandes temas da agenda internacional. A participação de países do BRICS não só reverteu o quadro negociador em agricultura como transformou o núcleo de lideranças das negociações, introduzindo Brasil e Índia como participantes do novo QUAD. O grande marco foi alcançado com a constituição do G20 agrícola que mediou posições extremadas de liberalização e de forte protecionismo. Muitas das posições dessa coalizão foram incorporadas ao último rascunho, de 2008, sobre o Acordo sobre Agricultura. Recentemente, a eleição do brasileiro Roberto Azevêdo, com o apoio de todos os BRICS, para a diretoria-geral da organização também representou um marco.

No setor agrícola, as bases da cooperação foram estabelecidas na Declaração dos Ministros de Agricultura dos BRICS, de 25 de março de 2010, na qual se afirmou o interesse em criar um sistema de informações em agricultura; reduzir as consequências negativas das mudanças climáticas em matéria de segurança alimentar; realizar cooperação e inovação em tecnologias agrícolas; e estabelecer uma estratégia geral para garantir o acesso à comida para as populações mais vulneráveis.

A atuação dos BRICS também apresentou alguns limites da articulação. A produção agrícola e os indicadores comerciais demonstram que os perfis e objetivos possuem características distintas. Os países não conseguiram superar as diferenças em seus interesses comerciais para se apresentarem

⁴⁵ Fonseca Jr., Gelson, “BRICS: notas e questões”, in Pimentel, José Vicente de Sá (apr.). *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília, FUNAG, 2012, p. 23.

como um grupo negociador coeso, como ficou aparente nas negociações sobre subsídios. De qualquer modo, quando os interesses dos países em desenvolvimento estiveram ameaçados, os países do BRICS souberam superar divergências em setores específicos para articularem uma frente de oposição aos rumos das negociações. Esse exercício bem sucedido revela a possibilidade de articulação, porém levanta também diversos outros pontos, em que os interesses são divergentes. Realizar esforços nessas áreas é que irá consolidar os BRICS como ator relevante no cenário internacional.

Apesar do tamanho e da força de Gúlliver, os pequenos pigmeus liliputianos foram capazes de acorrentá-lo enquanto dormia na praia. Esse foi o método encontrado para evitar que aquele estranho pudesse causar algum estrago nas terras de Liliput. Com o passar do tempo, o gigante e os aldeões estabeleceram uma relação de confiança recíproca. Assim, colocar as amarras não é um objetivo em si, mas uma maneira de administrar um contexto de grande desigualdade de poder. Gúlliver representa a imposição da força, seja por meios diplomáticos ou não, mas que pode ser superada com o desenvolvimento de estratégias coerentes. A ampliação da agenda dos BRICS pode ser uma delas.

VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de, *Radiografia do BRIC: indagações a partir do Brasil*, Brasília, 26 agosto 2008, em: www.pralmeida.org. Acesso em 29 de abril de 2013.
- AMORIM, Celso, “Existe Realmente o BRIC?”, *Economia Exterior*, Espanha, primavera de 2010.
- BARRAL, Welber, *O Comércio Internaciona*, Belo Horizonte, Del Rey, 2007.
- BAUMANN, Renato (org.), *O Brasil e os demais BRICs: Comércio e Política*, Brasília: CEPAL-Escritório no Brasil/IPEA, 2010.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Mecanismos Regionais. Informação sobre os BRIC, abril de 2009.
- , *Encontro dos Ministros De Relações Exteriores do BRIC*. Ecaterinburg, 16 de maio de 2008. (Comunicado Conjunto – Nota nº 245). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-maisbric/>

- documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/bric-inisterialcommunique/view*. Acesso em 20 de janeiro de 2013.
- , *Comunicado conjunto dos líderes dos países BRIC*. Ecaterinburgo, 16 jun. 2009, em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-icupulabric/view>. Acesso em 20 de janeiro de 2013.
- , *Declaração conjunta: II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo (BRIC)*. Brasília, 15 abr. 2010, em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentosemitidospelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-ii-cupula-bric/view>. Acesso em 20 de janeiro de 2013.
- , *Moscow declaration of BRIC Agriculture ministers*. Yecaterinburg, 25 mar. 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-por-altas-autoridades/moscow-declarationof-bric-agriculture-ministers/view>. Acesso em 20 de janeiro de 2012.
- , *BRICS – Encontro de líderes: Declaração de Sanya*. Sanya, Hainan, 14 abr. 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-maisinformacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/sanya-declaration-iii-brics-summit/view>. Acesso em 20 de janeiro de 2013.
- , *Declaração de ministros de Comércio do BRICS*. Genebra, 14 dez. 2011. (Nota no 489). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-dosministros-de-comercio-dobrics-genebra-14-de-dezembro-de-2011>. Acesso em 20 de janeiro de 2013.
- , *Declaração conjunta: V Cúpula de Chefes de Estado e de Governo (BRIC)*. Durban, 27 de março de 2013 (Nota no. 94), em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013-declaracao-de-ethekwin>. Acesso em 11 de maio de 2013.
- , *V Cúpula do BRICS - Durban, 27 de março de 2013*. (Nota nº 91), em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013>. Acesso em 11 de maio de 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Aliceweb2*, em <http://alicesweb2.mdic.gov.br/>. Acesso em 29 de abril de 2013.

- Fundo Monetário Internacional, World Economic Outlook Database, April 2013, em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>. Acesso em 29 de abril de 2013.
- HURREL, Andrew *et al.*, *Os Brics e a ordem global*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.
- JAKOBSEN, Kjeld, *Comércio internacional e desenvolvimento: do GATT à OMC – discurso e prática*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2005.
- JANK, M. S. e THORSTENSEN, V. (coord.), *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*, São Paulo, Lex, Aduaneiras, 2005.
- LAWSON, S. e PURUSHOTHAMAL, R. *Dreaming with BRICS: the path to 2050*, CEO confidential, n. 12, p. 2-3, Oct. 2003.
- O'NEILL, Jim, *Building better global economic BRICs*, Global economics paper, n. 66, 30 Nov. 2001.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de e Onuki, Janina; Oliveira, Emmanuel, “Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul”, *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, vol. 28, no. 2, julho/dezembro 2006.
- Organização Mundial Do Comércio, *Acordo geral sobre tarifas Aduaneiras e Comércio 1947 (GATT 47)*. 1947, em: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm. Acesso em 29 de abril de 2013.
- , *Agreement on Agriculture*. 1º jan. 1995, em: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.doc. Acesso em 29 de abril de 2013.
- , *The WTO Agreements series – Agriculture*. World Trade Organization, 2003.
- , *Trade policy Review – Report by Secretariat – Brazil*. WTO Publications, 2012.
- , *International Trade Statistics 2012* Genebra, 2013, em: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/its12_toc_e.htm. Acesso em 29 de abril de 2013.
- , *Doha Ministerial Declaration*. 20 Nov. 2001. (Documento WT/MIN(01)/DEC/1), em: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.html. Acesso em 29 de abril de 2013.
- , *Communication from the G-20*. 7 May 2004. (Documento TN/AG/GEN/9), em http://commerce.nic.in/wto_sub/Agri/sub_gen9.htm. Acesso em 11 de maio de 2013.
- , *Text of the ‘July package’ – The general council’s post-Cancún decision*. 1o. Ago. 2004. (Documento WT/L/579). em: <http://www.wto.org>

- /english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm. Acesso em 11 de maio de 2013.
- , *Revised draft modalities for agriculture*. 6 Dec. 2008. (Documento TN/AG/W/4/Rev.4), em: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agchairtxt_dec08_a_e.pdf. Acesso em 11 de maio de 2013.
- , *Revised draft modalities for agriculture*. 19 May 2008. (Documento TN/AG/W/4/Rev.4), em http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agchairtxt_may08_e.pdf. Acesso em 11 de maio de 2013.
- , *Draft agriculture modalities – Revision 2 (Falconer Draft)*. July 2008. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agchairtxt_july08_e.doc>.AG/W/4/Rev.4. Acesso em 29 de abril de 2013.
- , *WTO PUBLIC FORUM*, Seções 21 e 30, em: http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum12_e/programme_e.htm#session21. Acesso em 11 de maio de 2013.
- PIMENTEL, José Vicente de Sá (apr.), *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília, FUNAG, 2012.
- THORSTENSEN, Vera e OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (org.), *BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, Índia e África do Sul*, Brasília, Ipea, 2012.